FÓRUM ADMINISTRATIVO - ano 15 - n. 177 - nov. 2015

ano 15 - n. 177 | PUBLICAÇÃO MENSAL
novembro - 2015 | ISSN 1678-8648

FA

FÓRUM ADMINISTRATIVO
DIREITO PÚBLICO

DOUTRINA
JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA
LEGISLAÇÃO COMENTADA

DIREITO ADMINISTRATIVO
CONTROLE
PARCERIAS VOLUNTÁRIAS
PROCESSO
PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR – PAD
REGULAÇÃO
SERVIDOR PÚBLICO

CONSTITUCIONAL - PREVIDENCIÁRIO

EDITORA Fórum

Nesta edição

Sumário

DOUTRINA

ARTIGOS

EMENTÁRIO

TENDÊNCIAS JURISPRUDENCIAIS

LEGISLAÇÃO COMENTADA

LEGISLAÇÃO

FÓRUM ADMINISTRATIVO – FA

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Funcionários – CEP 30130-007 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impresso no Brasil / Printed in Brazil / Distribuído em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Os acórdãos estampados na íntegra correspondem às cópias obtidas junto aos respectivos tribunais ou se originam de publicações de seus julgados.

F745 Fórum Administrativo : FA. – ano 1, n. 1, (mar. 2001). –
Belo Horizonte: Fórum, 2001-

Mensal
ISSN 1678-8648

1. Direito administrativo. I. Fórum

CDD: 341.3
CDU: 342.9

Este periódico está catalogado em:
• RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
• Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)

Supervisão editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Pesquisa jurídica: Ézio Lacerda Júnior – OAB/GO 37488
Ana Paula de Almeida Queiroz
Darlan Amorim de Abreu
Responsável pela orientação prática personalizada: Antônio Flávio de Oliveira
Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Nossas orientações práticas personalizadas não pretendem adotar uma posição exclusiva de determinado autor. Toda orientação fornecida deve ser tomada como tal, ou seja, fruto de estudos, pesquisas legais, doutrinárias e jurisprudenciais naquele momento, levando-se ainda em conta a exatidão de dados, objeto e elementos fornecidos pelo consulente.

Expediente

Conselho Editorial

Expediente

Colaboradores

Ademar Borges de Souza
Adilson Abreu Dallari
Adir Claudio Campos
Adircélio de Moraes Ferreira Júnior
Adriana Maurano
Afrânio de Oliveira Silva
Agnaldo Nogueira Gomes
Agélio Novaes de Miranda
Alberto Shinji Higa
Alceu Maurício Júnior
Aldemario Araújo Castro
Alexandra Clara Ferreira Faria
Alexandre Pasqualini
Alexandre Santos de Aragão
Alexsander Aparecido Gonçalves
Alexsandro Juvencio Leopoldo
Alice Ribeiro de Sousa
Aline França Campos
Aline Machado Weber
Aline Sueli de Salles Santos
Allan Titonelli Nunes
Alisson de Bom e Souza
Álvaro Luiz Miranda Costa Júnior
Ana Carolina C. Hohmann
Ana Carolina de Souza e Silva
Ana Luiza Lima Fazza
Anderson Júnio Leal Moraes
Anderson Medeiros Bonfim
André Jansen do Nascimento
André Luis Nascimento Parada
André Luiz dos Santos Nakamura
André Ramos Tavares
André Saddy
Angela Cignachi Baeta Neves
Angélica Petian
Antonio Augusto Junho Anastasia
Antonio Carlos Alencar Carvalho
Antônio Domingos Teixeira Bedran
Antonio Fernando Barros e Silva de Souza
Antônio Flávio de Oliveira
António José Avelãs Nunes
Antonio Russo Filho
Antonio Sergio Baptista
Antônio Souza Prudente
Ariane Sherman Morais Vieira
Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy
Artur Fortes de Andrade
Assusete Dumont Reis Magalhães
Augusto César Leite de Resende
Beatriz Monzillo de Almeida
Beatriz Veríssimo de Sena
Bernardo Alves da Silva Júnior
Bernardo Bichara Faria Coelho
Bernardo Cabral
Bernardo Henrique Campos Queiroga
Breno Maifrede Campanha
Bruna Benites Felippe da Silva
Bruna Rodrigues Colombarolli
Bruno Albergaria
Bruno Amaro Lacerda
Bruno Andrade Costa
Bruno Colodetti
Bruno Magliari
Bruno Mattos e Silva
Bruno Moraes Faria Monteiro Belem
Bruno Santos Cunha
Caio Márcio Melo Barbosa
Caio Tácito (*in memoriam*)
Camila Maia Pyramo Costa
Camila Sailer Rafanhim de Borba
Carlos Alberto Sobral de Souza
Carlos Ari Sundfeld
Carlos Ayres Britto
Carlos Bastide Horbach
Carlos Eduardo Adriano Japiassú
Carlos Eduardo Bergamini Cunha
Carlos Eduardo Lima Passos da Silva
Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz
Carlos Fernando Silva Ramos
Carlos Henrique Ramos
Carlos Leonardo Souza dos Santos
Carlos Mário da Silva Velloso
Carlos Pinto Coelho Motta (in memoriam)
Carlos Thompson Flores
Carlos Valder do Nascimento
Carlos Vinícius Alves Ribeiro
Cármen Lúcia Antunes Rocha
Carolina Pagani Passos
Carolina Scherer
Caroline Sampaio de Almeida
Casser Felix Tamer
Célio Armando Janczeski
Celso Antônio Bandeira de Mello
Cesar de Alencar Oliveira Silva
Cezar Britto
Charles Lustosa Silvestre
Christiane Costa Assis
Cristiane Campos de Figueiredo Silva
Ciro Antonio Seabra Batista
Cláudia Fonseca Morato Pavan
Cláudio Henrique de Oliveira
Claudio Penedo Madureira
Cledi de Fátima Manica Moscon
Clovis Beznos
Cristiana Fortini
Cristiana Muraro Tarsia
Cristiano Araújo Luzes
Cristiano Soares Barroso Maia
Cynara Monteiro Mariano
D'Alembert Arrhenius Alves dos Santos
Daniel Castanha de Freitas
Daniel Ferreira
Daniel Wunder Hachem
Daniela Figueira Aben-Athar
Daniela Mello Coelho
Danilo Ribeiro Miranda Martins
Débora Cristina Santos Calaço
Delamar José Volpato Dutra
Denilson Marcondes Venâncio
Denise Mariano de Paula
Dilermando Gomes de Alencar
Dinalva Melo do Nascimento
Diogenes Gasparini (*in memoriam*)
Diogo Bacha e Silva
Diogo de Figueiredo Moreira Neto
Diogo Ribeiro Ferreira
Edalgina Braulia Furtado de Mendonça
Edgar Guimarães
Edilson Pereira Nobre Júnior
Edite Mesquita Hupsel
Eduardo Estevão Ferreira Ramalho
Eduardo Luz Gonçalves
Elisa Teixeira de Faria
Elisiane Bello Jakybalis
Eliziane Maria de Sousa Oliveira
Elmiro Ivan Barbosa de Souza
Elomar Lobato Bahia
Élvio Gusmão Santos
Emerson Affonso da Costa Moura
Emerson Gabardo
Emerson Garcia
Emmanuel Victor de Castro Leite
Enio Nakamura Oku
Eric Baracho Dore Fernandes
Evandro Martins Guerra
Fabiano Pereira Gonçalves
Fabio Gomes dos Santos
Fábio Martins de Andrade
Fabrício Juliano Mendes Medeiros
Fabrício Motta
Fátima Lúcia da Silva
Fauzi Hassan Choukr
Federico Nunes de Matos
Felipe de Paula
Felipe Faiwichow Estefam
Felipe Klein Gussoli
Fernanda Piaginni Romanelli
Fernanda Satler de Oliveira Diniz
Fernanda Vieira de Castro
Fernando Fainzilber
Fernando L. Lobo d'Eça
Fernando Lamego Sleumer
Fernando Lemme Weiss
Flávia Álvares Guimarães
Flávia Bogoni
Flávia Faermann
Flávia Gonçalves Missiaggia
Flávio C. de Toledo Jr.
Flávio de Araújo Willeman
Flávio Henrique Unes Pereira
Flavio Martins Jodas Lopes
Flávio Quinaud Pedron
Flávio Rosendo dos Santos
Flávio Sátiro Fernandes
Floriano de Azevedo Marques Neto
Francisco Cláudio de Almeida Santos
Francisco de Assis Basílio de Moraes
Francisco de Salles Almeida Mafra Filho
Gabriel de Britto Campos
Gabriel Hernan Facal Villarreal
Gabriela da Silva Brandão
Gabriela de Moura e Castro Guerra
Gabriele Empinotti
Georges Louis Hage Humbert
Geraldo Junio de Sá Ferreira
Germán Fernández Farreres
Gerson dos Santos Sicca
Geza Carús Guedes
Gil Ricardo Caldeira Hermenegildo
Gilmar Mendes
Gina Copola
Giovanna Mayer
Gislene Rodrigues Mansur
Guilherme Carvalho e Sousa
Guilherme Henrique de La Rocque Almeida
Guilherme Sampieri Santinho
Gustavo Alexandre Magalhães
Gustavo Caribé de Carvalho
Gustavo Cauduro Hermes
Gustavo de Carvalho Guadanhin
Gustavo Henrique Carvalho Schiefler
Gustavo H. Justino de Oliveira
Gustavo Terra Elias
Habacuque Wellington Sodré
Hamilton Antônio Coelho
Hamilton Hobus Hoemke
Helen Louize Lima Marques Vilar
Heletícia Leão de Oliveira
Helio Saul Mileski
Henrique Lima Quites
Hidemberg Alves da Frota
Horácio Augusto Mendes de Sousa
Inácio Magalhães Filho
Inajara Gravina Kunzler Rodrigues
Ingridy Silva Bertolde
Irapuã Gonçalves de Lima Beltrão
Isabelle de Baptista
Ivan Barbosa Rigolin
Ives Gandra da Silva Martins
Jader Ferreira Guimarães
Jair Eduardo Santana
Janaína Diniz Ferreira de Andrade
Jânio Mozart Corrêa
Jansen Amadeu do Carmo Madeira
Jefferson Carús Guedes
Jeová Marques de Oliveira
Jessé Torres Pereira Junior
Jirair Aram Meguerian
João Batista Gomes Moreira
João Costa Neto
João Ecyr Mota Ferreira
João Otávio de Noronha
João Ricardo Ferreira dos Santos
João Trindade Cavalcante Filho
Joelmilson Donizetti Lopes
Jorge Miranda
Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Josan Mendes Feres
José Afonso da Silva
José Alcione Bernardes Júnior
José Alfredo de Oliveira Baracho (*in memoriam*)
José Armando da Costa
José Carlos Moreira Alves
José Luiz Levy
José Márcio Bittes
José Márcio Donádio Ribeiro
José Maria Pinheiro Madeira
José Nilo de Castro (*in memoriam*)
José Reinaldo Guimarães Carneiro

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Fabrício Motta
Coordenação Científica

Sumário

EMENTÁRIO

TENDÊNCIAS JURISPRUDENCIAIS

LEGISLAÇÃO COMENTADA

LEGISLAÇÃO

A política de defesa como política pública no Brasil

André Jansen do Nascimento

Assessor Militar do Gabinete do Ministro da Defesa. Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília. Mestre em Operações Militares pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais. Professor de Pós-Graduação no Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP).

Resumo: As políticas públicas revestem-se de importância por captarem as intenções e os objetivos estabelecidos pelo governo, tornando-se um conjunto de orientações a todos os entes estatais e não estatais. Permitem ainda aos administrados o controle das ações governamentais e a consequente crítica por resultados não atingidos e entregáveis não disponibilizados aos cidadãos, podendo os grupos de pressão interferir na formulação daquelas políticas. O presente artigo tem por objetivo apresentar um estudo da política de defesa no Brasil sob o viés das teorias das políticas públicas, compreendendo as medidas e iniciativas do governo brasileiro em relação à tomada de decisões e objetivos estratégicos, tais como quando e como empregar as forças armadas nacionais, bem como os meios civis, destacando-se a Base Industrial de Defesa (BID). Para tanto, o estudo desenvolveu-se por meio do método comparativo, que, em um primeiro momento, analisou os traços diferenciadores da política pública de defesa, demonstrando a singularidade da política. Em seguida, estudou-se a tipologia da política de defesa sob o ponto de vista dos principais marcos teóricos relacionados ao tema. Por fim, foi explorado todo o plano normativo, cognitivo e operacional da política de defesa brasileira ao longo do tempo. Após a parte expositiva, conclui-se que a atual política de defesa do Brasil se apresenta com todas as características de uma autêntica política pública, com objetivos nacionais de defesa bem definidos e diretrizes para a respectiva persecução. Em relação à temática do artigo, pode-se afirmar que o assunto é atual e que o ponto de vista apresentado é inédito e valioso quando considerado o estudo da política pública de defesa.

Palavras-chaves: Políticas públicas. Política de defesa. Política Nacional de Defesa. Estratégia Nacional de Defesa. Livro Branco de Defesa.

1 Introdução

Este artigo tem por objetivo analisar a atual Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), segundo a teoria das políticas públicas na medida em que a concepção e a produção de defesa nacional avultam de importância na temática e agenda governamental,[1] alterando o contexto atual das relações civil-militar e superando o paradigma anterior, no qual a problemática se restringia praticamente a um grupo de interessados: os militares.

O permanente desafio das políticas públicas de defesa ao redor do mundo é estabilizar as relações civil-militar no sentido de criar instituições e organizações que maximizem a contribuição da experiência profissional e da rigorosa formação militar enquanto garanta aos civis, na maioria das vezes desconhecedores dos detalhes da lide castrense, manter o controle de como o poder militar será exercido.[2]

No Brasil, o paradigma atual tem como marco inaugural o Decreto Legislativo nº 373, de 25 de setembro de 2013, que aprova a PND, a END e o LBDN, alterando os planos normativo, cognitivo e operacional da política pública de defesa.

A política de defesa tem o objetivo de manter a independência do Estado no que se refere ao desenvolvimento nacional, bem como mitigar as dificuldades impostas por atores externos hostis e agressivos, que ameacem o territorio nacional, sua sociedade, meio ambiente e economia, entre outros. A política identifica ameaças de hostilidade e agressão com base na análise geopolítica e de inteligência, definindo o escopo civil e militar de segurança nacional, alianças de defesa, a prontidão de combate, a organização estrutural das forças armadas nacionais, bem como o uso da tecnologia militar e o desenvolvimento da Base Industrial de Defesa (BID).

Inicialmente, se fará uma abordagem da PND como política pública, com suas características

[1] Sobre inserção da defesa na agenda das políticas públicas, vide MIGON, 2011.

[2] GHOLZ; SAPOLSKY; TALMADGE, 2009, p. 43.

diferenciadoras, sua tipologia conforme os marcos teóricos mais importantes, ressaltando que a elaboração e execução são responsabilidades do Ministério da Defesa, mas, ao mesmo tempo, envolve uma série de atores estatais e privados, como prevê a própria PND e a END, que podem constituir-se em grupos de pressão na formulação da política pública, bem como na rede de interações e na denominada Comunidade de Defesa.[3]

Em seguida, o artigo tratará da política de defesa no Brasil, abordando brevemente a base normativa antecedente ao Decreto Legislativo nº 373/2013 a fim de configurar o paradigma anterior e concluir sobre o pensamento estatal e da sociedade em relação ao tema defesa nacional, destacando a questão do tratamento normativo da indústria nacional de defesa.

A fim de melhor entender a PND como política pública, serão estudados na sequência os planos normativo, cognitivo e operacional da PND, com a descrição de todo ordenamento jurídico que sustenta a política pública, que compõe a PND. Também serão estudados os outros dois documentos que complementam a Política Nacional de Defesa: a END e o LBDN.

2 Traços diferenciadores das políticas públicas de defesa

O presente tópico tem por finalidade descrever traços diferenciadores e características de uma política defesa que a classifica, segundo as teorias das políticas públicas, como uma política pública genuína, bem como conexão com outras políticas públicas. Em outras palavras, destina a responder ao seguinte problema: por que podemos considerar a política de defesa como política publica?

As mesmas dificuldades apresentadas no estudo da metodologia de análise de políticas públicas surgem ao se tentar definir características diferenciadoras das políticas de defesa. Primeiro, pelo distanciamento dos acadêmicos em estudar a defesa de uma forma geral; e segundo, pela multidisciplinaridade do tema. Todavia, pode se definir as políticas de defesa, como se segue:

> Políticas de defesa atuam como um instrumento estável facilitador da convergência de expectativas de comportamento e ações em favor de um entendimento de princípios gerais que possam orientar os instrumentos de força dos Estados para a consecução de objetivos politicamente determinados. Seu papel é o de assegurar a percepção da continuidade e do entrelaçamento dos objetivos de defesa materializados no ambiente político, demarcando de que forma suas consecuções concorrem para o atendimento dos propósitos de segurança pretendidos. Com isso, permitem efetuar o recorte do elenco de alternativas de defesa válidas e legítimas num grau suficientemente amplo de generalidade, e num grau consistentemente restrito de especificidade, com o preenchimento de vazios contingenciado pelos princípios gerais que elas estabelecem.[4]

A abordagem do assunto por acadêmicos é mais frequente por aqueles que se dedicam ao estudo nas áreas de concentração em relações internacionais, ciências políticas ou estratégia militar, cujo viés das pesquisas, invariavelmente, não está voltado para os assuntos internos ou domésticos, mas, sim, sob as lentes das teorias de políticas externas e de segurança internacional. Não obstante, as condicionantes internas também são importantes para a política de defesa, pois podem direcionar as estratégias da política numa determinada direção.[5]

Em contrapartida, os estudos sobre políticas públicas são dominados pela atenção às arenas de política interna, com predominância para a área social, que dão mais visibilidade aos integrantes do poder executivo e legislativo. Nessas arenas, estão incluídos temas como saúde, educação, regulação econômica, meio ambiente e, com alguma atenção ao cenário externo, as políticas econômicas. Quando a política de defesa é tratada, incluindo a política setorial militar, essa não é incluída na categoria tipicamente de política pública. Em outras palavras, o estudo da política pública é direcionado, na sua maioria, para a política interna, enquanto a política de defesa e militar é relegada aos pesquisadores de relações internacionais, que têm por objeto de pesquisa assuntos de política externa.[6]

Diante dessa escassez de abordagem e partindo do modelo de Kingdon de formação de política pública, nos níveis de configuração de agendas e especificação alternativa, num processo gradual e incremental, o artigo de Durant e Diehl no *Journal of Public Policy* foi o único encontrado que faz a aproximação e integração das arenas de política externa e política pública interna, argumentando que o processo de especificação alternativa precisa reconhecer e acomodar o surgimento de alternativas relevantes e viáveis, que, na verdade, dominam as decisões políticas.[7]

---

3 Sobre Comunidade de Defesa, vide GALLARDO; MOLINA, 2011.

4 RAZA, 2002.

5 WIRLS, 2010, p. 1-2.

6 WIRLS, 2010, p. 4. Wirls cita ainda que, mesmo em países como os Estados Unidos, onde o tema defesa é bastante discutido, foram encontrados somente sete artigos na literatura relacionando a política militar com as teorias de políticas públicas num período de 29 anos (de 1981 a 2009).

7 DURANT; DIEHL, 1989, p. 181.

No geral, a política externa distingue-se por se apresentar mais segmentada, com baixa incidência de vetos às propostas elaboradas pelo Executivo em razão do menor envolvimento do Congresso e pela não judicialização da política. A ênfase da política está no acompanhamento de crises e nas prerrogativas e discricionariedade presidencial, que os autores denominam de *presidential descrition*, que avulta de importância nas pré-decisões do processo de formulação da política.[8]

Daniel Wirls (2010, p. 6), ao revisar as teorias gerais de políticas públicas e específicas da política externa e fundamentado na política militar dos EUA, defende algumas linhas mestras para caracterizar as políticas públicas militares, que podem perfeitamente ser aplicáveis às políticas de defesa, que, em combinação, podem diferenciá-la de qualquer outro assunto ou arena de políticas e determinar o viés de elaboração das políticas de defesa. A seguir, serão analisados os traços diferenciadores destacados por Wirls.

2.1 Oportunidades e restrições internacionais

Seria um exagero afirmar que as outras políticas públicas, como, por exemplo, as sociais, não têm a sua formulação condicionada às variáveis internacionais. Todavia as condicionantes geopolíticas e as forças globais estarão sempre presentes na formulação de políticas de defesa, diferentemente das políticas domésticas. As políticas externas e de defesas começam e destinam-se a resolver problemas externos, mesmo que tenham como consequência impactos na área interna, sendo condicionadas tanto nas oportunidades como nas restrições pela ação de Estados ou atores internacionais,[9] principalmente no que se refere às alianças estratégicas.

2.2 Poderes constitucionais

Nessa linha, destaca-se a competência constitucional atribuído ao presidente em relação aos temas de segurança nacional e de defesa, que lhe conferem poder substancial na apresentação de iniciativas, como comandante-em-chefe, que John Locke denominou de poder federativo. A política de defesa é uma das poucas áreas da política nacional que não há previsão de compartilhamento ou sobreposição de responsabilidades entre os entes federativos na formulação e execução da política,[10] o que elimina a possibilidade de conflitos verticais ou horizontais entre União, Estados e Municípios.

2.3 *Status* e formação burocrática

Como responsáveis por grande parcela da elaboração de políticas de defesa, os militares constituem uma classe burocrática historicamente diferente das demais, que, por muitas vezes, se caracterizou pela força poderosa e independência em relação ao governo e à sociedade, tornando-se objeto de estudo das relações entre civis e militares[11] e de teorias como a *iron triangles* ou subgovernos, que estudam especificamente a relação entre o Congresso, os burocratas das agências de compras militares ou ministérios de defesa e os militares contratantes, com ênfase na utilização dos combatentes como instrumento de suporte das políticas do legislativo e do executivo, como benefício político do seu emprego principalmente quando o Estado tem sua segurança ameaçada, como nos ataques de 11 de setembro de 2001, nos EUA.[12]

Em nenhuma outra área de política pública os burocratas são tão especialistas e altamente treinados, sendo agentes diretos na formulação, implementação e avaliação da política. De maneira geral, as políticas são formuladas por burocratas que regulamentam as atividades, atribuindo responsabilidades a terceiros, quer sejam atores públicos, nos diversos níveis da administração pública, ou privados.

2.4 A percepção e distribuição dos custos e dos benefícios da política

Sob a lente do conceito econômico de políticas públicas, o produto entregue pela política pública de defesa pode ser considerado não rival, por não se exaurir quando utilizado ou demandado por alguém, e não exclusivo, pela impossibilidade de o Estado impedir outro cidadão em usufruir o bem, decorrendo na possibilidade da existência do consumidor oportunista, que pode usufruir da paz, garantida pela política de defesa, mesmo sem contribuir para o financiamento dos seus custos.[13]

Para entender melhor a percepção de distribuição e concentração de benefícios e custos de uma política pública, faz-se necessária a análise da composição das coalizões que se formaram ao longo da formação da política. Geralmente, a de defesa é classificada como bastante geral ou universal, na qual os custos são distribuídos por todos os contribuintes, bem como seus benefícios. Todavia, adotando-se a abordagem de James Q. Wilson (2003, p. 351-357), que classificou as colisões como *client*

---

[8] DURANT; DIEHL, 1989, p. 185-189.
[9] WIRLS, 2010, p. 7.
[10] WIRLS, 2010, p. 7.
[11] Na teoria das relações civis e militares, a obra referência no tema é a de HUNTINGTON, 1957.
[12] WIRLS, 2010, p. 8.
[13] ALMEIDA, 2010, p. 224.

politics, *entrepreneurial politics*, *interest-group politics* e *majoritarian politics*, a política de defesa pode concentrar benefícios em setores econômicos ou regiões geográficas.[14]

Por exemplo, os elevados custos nas aquisições de produtos e sistemas de defesa podem incentivar e desenvolver a indústria nacional de defesa, que será um grupo que auferirá mais benefícios que outros setores da indústria. A opção por estabelecimento de *clusters* logísticos de defesa e a decisão de instalação de quartéis e bases militares beneficiam determinadas regiões geográficas em detrimento de outras. O patrocínio e financiamento de pesquisas por meio dos programas governamentais atingirão um grupo pequeno da sociedade, que custeará toda a política de defesa.

Outro aspecto importante em relação à percepção de custos e benefícios em políticas de defesa refere-se à alta tolerância pela sociedade de custos irrecuperáveis, bem como no empreendimento em políticas de riscos, como projetos tecnológicos, em razão do temor das sérias implicações de falhas na política, quer seja na geopolítica, com a perda de prestígio ou credibilidade internacional, quer na política doméstica, com a possibilidade de riscos à segurança dos cidadãos. Em nenhuma outra área das políticas públicas o receio de falhas na política a ser executada coloca em risco o argumento da permanente necessidade de continuidade da política.[15]

2.5 Localização do problema a ser resolvido pela política e dos efeitos

Aspectos importantes numa política de defesa referem-se à localização do problema a ser abordado e resolvido e dos efeitos da política, que repercutem nos aspectos geográficos e espaciais da distribuição dos custos e benefícios no âmbito doméstico. Num primeiro momento, a política se diferencia das demais pelos efeitos (negativos) imediatos, que repercutem em outras nações e seus cidadãos pela exportação real ou potencial da violência militar. Em outras palavras, um cidadão norte-americano, em particular, certamente não terá receios de ataques aéreos em seu território como ameaça potencial na sua rotina, situação bem diferente dos cidadãos israelenses, que, no seu cotidiano, preparam-se para eventuais ataques de opositores ao seu Estado. Há uma relação entre a proximidade das ações de políticas de defesa e seu potencial impacto.[16]

As políticas de defesa que possuem alto grau de exportação de violência e externalidades geram falta de conhecimento, ignorância e relativa indiferença por parte dos seus cidadãos em virtude de os efeitos negativos da política estarem muito distante da sua realidade. Pode-se argumentar que existe uma relação inversa entre o tamanho, importância e influências globais dos militares e do conhecimento dos impactos externos pelos cidadãos nacionais.[17]

2.6 A organização e o poder relativo das forças sociais

Nesta seção, analisaremos a característica diferenciadora no que se refere à matriz de composição de forças sociais e de interesses na elaboração de uma política de defesa. A multiplicidade de *players* e forças em ação, no sentido de fazer valer seus interesses na elaboração da política, é onipresente, poderoso e organizado, mesmo que de forma suave ou mais incisiva, principalmente no que se denomina de *iron triangle*, já referenciado neste trabalho como a constituição e interligação entre os interesses do Congresso, dos burocratas de defesa e dos militares.[18]

Em contrapartida, as forças oponentes às referidas políticas são, geralmente, relativamente fracas e desorganizadas, não visualizando os gastos de defesa como possível competidor nas arenas de políticas públicas. O contribuinte comum não tem interesse em despender energias em temas de políticas de defesa e fundamenta suas críticas em argumentos frágeis, situação que abre um vasto caminho aos grupos beneficiados pela política, que normalmente são mais numerosos, mobilizados e estão organizados por interesses comuns ou por questões de interesse geográfico.[19]

3 As tipologias das políticas públicas de defesa

Os cientistas políticos e estudiosos de política em geral têm uma relação de amor e ódio com as tipologias de políticas públicas. Por um lado, as tipologias ajudam a condensar uma grande quantidade de informações em categorias discerníveis e distintas. Se compilados corretamente, essas tipologias podem gerar investigações sobre uma série de temas políticos e relacionados com a política,

[14] *Client politics* (um pequeno grupo é beneficiado pela política, enquanto o restante da sociedade não tem interesse de dispêndio de tempo e energia para contrariar os interesses em virtude do baixo impacto nos custos dos outros grupos), *entrepreneurial politics* (grupo de pessoas que se beneficiariam de uma política que impõe custos pesados em alguns pequenos grupos), *interest-group politics* (disputa entre grupos rivais no qual sai vencedor aquele com maior força, energia e tamanho) e *majoritarian politics* (a grande maioria das pessoas, que se beneficiam e custeiam a política).

[15] WIRLS, 2010, p. 10.

[16] WIRLS, 2010, p. 11.

[17] WIRLS, 2010, p. 11.

[18] WIRLS, 2010, p. 12.

[19] WIRLS, 2010, p. 12.

como sucesso das iniciativas e propostas presidenciais no Congresso, inserção de temas na agenda ou a política de regulação, entre outras.[20]

Uma tipologia teoricamente forte pode até gerar previsões sobre política, tornando-o mais uma maneira crua para classificar políticas ou ações políticas. Por outro lado, as tipologias foram insuficientemente motivadas ou provaram inúteis para categorizar grande quantidade de dados. Os estudiosos parecem resignados a usar as tipologias para descrever a política, não a explicar. Muitas vezes, as tipologias são demasiadamente estáticas ou imprecisas, que não se revertem em resultados.[21]

Da mesma forma que a sociologia do direito estuda as articulações do direito com as estruturas sociais no debate que, para lembrar posições extremas e subsidiárias de universos intelectuais muito distintos, se podem simbolizar nos nomes de Savigny e de Bentham, utilizando-se do conceito de variável dependente, no qual o direito se limita a acompanhar e incorporar os valores sociais e os padrões de conduta espontânea e paulatinamente construídos na sociedade e do conceito de variável independente, no qual o direito deve ser um efetivo promotor de mudança social tanto no domínio material como no da cultura e das mentalidades,[22] a ciência política enfrentou o mesmo debate na análise das políticas públicas.

Tradicionalmente, a ciência política sempre teve como objeto de análise as dinâmicas de enfrentamento, a disputa do poder e a resolução de interesses entre os atores (*politics*), considerada como variável independente e, por isso, merecedora de atenção. A política pública (*policies*) seria meramente o resultado dessa dinâmica, o que lhe atribuiria a condição de variável dependente, sendo perda de tempo estudá-las. Em 1953, tal pensamento foi patrocinado por David Easton, que, junto aos seus seguidores da escola de pensamento sistêmico das ciências políticas, considerava as políticas públicas como o produto do processo político que transforma *inputs* (demandas e apoios) em *outputs* (decisões e ações).[23]

Em sentido contrário, Lowi propôs uma inversão na relação de causalidade entre *politics* e *policies* ao afirmar que as políticas públicas (variável independente) determinam a dinâmica da estruturação dos conflitos, das coalizões e o equilíbrio de poder (variáveis dependentes), pois sempre haverá um amplo leque de interesses organizados para qualquer item que figurar na agenda de políticas públicas. Mas as relações entre os interesses, e entre eles e o governo, variam conforme o tipo de política pública, que se constituirá no elemento mais básico de uma análise.[24]

Assim sendo, a tipologia da politica publica tem por finalidade classificar os conteúdos dessas políticas, bem como os atores, os estilos, as instituições, dentro de um processo de política pública, com o auxílio de esquemas de interpretação e análise de um fenômeno fundamentado em variáveis, que são aspectos discerníveis de um objeto de estudo, que variam em quantidade e qualidade, e em categorias analíticas, que são subconjuntos de um sistema classificatório usado para identificar as variações em quantidade ou qualidade de uma variável.[25]

Outra questão de relevância em relação ao enquadramento da política pública em determinada tipologia é a dominância no relacionamento Congresso-presidência da República. Nos casos nos quais somente as políticas distributivas foram proeminentes, o Congresso dominou essa relação. Em contrapartida, quando as políticas regulatórias, em conjunto com as políticas distributivas, ganharam proeminência, o papel dominante na formulação da política foi atribuído ao presidente. Há correntes no estudo da política pública que estudam especificamente as tipologias, fundamentadas nas proposições e apoios do chefe do Executivo, como, por exemplo, Paul C. Light and Mark Peterson.[26]

3.1 A política de defesa segundo a tipologia de Theodore Lowi

Lowi (1964, p. 690) fundamenta a tipologia no critério da natureza do impacto esperado na sociedade, na qual as áreas de política ou atividade governamental constituem reais arenas de poder. Cada arena tende a desenvolver sua própria estrutura política característica, seu próprio processo político, suas próprias elites e suas próprias relações de grupo.

Num primeiro momento, em 1964, Lowi identifica três tipos de políticas públicas: regulatórias, distributivas e redistributivas. As primeiras estão relacionadas a padrões legais mais amplos de comportamento ou produto, que deriva do jogo de interesse e forças dos atores e interesses presentes na sociedade. As políticas distributivas são decisões tomadas em caráter individual e favorecedor, que geram benefícios concentrados a determinados grupos e custos difusos pela sociedade, sendo desenvolvidas em arena, onde predomina o troca-troca de apoios de forma direta. As políticas redistributivas beneficiam, de forma concentrada, um grupo

[20] ESHBAUGH-SOHA, 2006, p. 223.
[21] ESHBAUGH-SOHA, 2006, p. 223.
[22] SANTOS, 1999, p. 141-142.
[23] SECCHI, 2013, p. 23.
[24] LOWI, 1964, p. 709.
[25] SECCHI, 2013, p. 24.
[26] ESHBAUGH-SOHA, 2006, p. 224-225.

e implicam custos concentrados a algumas categorias de atores, gerando muitos conflitos e duas categorias de elites: a que implementa a política, e outra que quer descartá-la.[27]

Em 1985, o autor acrescenta mais um tipo, a constitutiva, que se caracteriza por ser uma política que estabelece regras entre poderes e regras sobre regras, não interessando ao cidadão comum por não ter como *outputs* produtos ou serviços concretos entregues à sociedade.[28]

Da análise da tipologia de Lowi, pode se concluir que a política pública de defesa brasileira, em geral, tem seus benefícios e custos distribuídos por toda a sociedade e, ao tratar da indústria nacional de defesa, classifica-se como regulatória e distributiva ao dispor na PND e na END a determinação de proteção ao setor industrial de defesa através do estabelecimento de regimes jurídico, regulatório e tributário especiais, que beneficiarão empresas privadas nacionais de produtos e sistemas de defesa. Em contrapartida a tal regime especial, o Estado exercerá poder estratégico sobre tais empresas, a ser assegurado por um conjunto de instrumentos de direito privado ou de direito público.

Assim sendo, a PND e a END, como políticas públicas regulatórias, dispõem de diretrizes gerais a serem regulamentadas por diversas normas, que estabelecerão padrões de comportamento para os entes estatais e para os atores privados no processo licitatório e contratual, que terá como *output* o desenvolvimento da BID. Da mesma forma, sob o viés da política pública distributiva, a PND e a END atribuem benefícios concentrados a um grupo restrito de industriais de defesa através de marcos regulatórios especiais, que serão custeados por todos os contribuintes.

3.2 A política de defesa segundo a tipologia de James Q. Wilson

A abordagem da tipologia de James Q. Wilson foi apresentada no tópico “2.4 A percepção e distribuição dos custos e dos benefícios da política”, na seção das características da política de defesa deste trabalho, onde foram analisadas as colisões denominadas de: i) *client politics*, na qual um pequeno grupo é beneficiado pela política, enquanto o restante da sociedade não tem interesse de dispêndio de tempo e energia para contrariar os interesses em virtude do baixo impacto nos custos dos outros grupos; ii) *entrepreneurial politics*, que se configura como um grupo de pessoas que se beneficiariam de uma política que impõe custos pesados em alguns pequenos grupos; iii) *interest-group politics*, onde há disputa entre grupos rivais no qual sai vencedor aquele com maior força, energia e tamanho; e iv) *majoritarian politics*, na qual a grande maioria das pessoas se beneficiam e custeiam a política.[29]

3.3 A política de defesa segundo a tipologia de William Gormley

Assim como Lowi, Gormley entende que o conteúdo de uma política pública é considerado como a variável independente, enquanto a dinâmica política é a variável dependente, que terá seu grau de variação de acordo com a relevância ou saliência e complexidade técnica de uma questão política. Saliência, de acordo com Gormley, envolve um assunto em que repercute num considerável segmento da população, em especial se esse diz respeito a uma necessidade (ar, água, energia) ou uma afronta aos valores da comunidade. Em outras palavras, uma questão que é muito saliente “afeta um grande número de pessoas de forma significativa”.[30]

Identificar a complexidade é importante para a compreensão do comportamento da administração, por outro lado, que avaliará em que grau a questão é tecnicamente complexa, concluindo sobre a exigência de conhecimentos substanciais e específicos para o endereçamento da solução.[31] Da combinação dessas duas variáveis deriva os grupos de política de Gormley, que terão uma modelagem própria de comportamento do Congresso, do Chefe do Executivo, dos burocratas, dos cidadãos e dos meios de comunicação: *operating room politics* (política de sala operatória – alta saliência e alta complexidade); *hearing room politics* (política de audiência – alta saliência e baixa complexidade); *board room politics* (política de sala de reuniões – baixa saliência e alta complexidade); e *street level politics* (política de baixo escalão – baixa saliência e baixa complexidade).[32]

A alta complexidade da política de defesa é uma noção intuitiva, decorrendo na convergência organizada de diversos vetores vindos de outras políticas públicas, sendo necessário um método próprio e adequado para a produção da política, segundo condicionantes gerais da temática defesa. A complexidade dos problemas e a especialização das soluções geram diferenças de avaliação quanto ao contributo dos atores que não estão diretamente ligados ao tema. Questões como conflitualidade ideológica e a concorrência na apropriação de recursos limitados geram debates quantos às prioridades a respeitar.[33]

[27] SECCHI, 2013, p. 25-26.
[28] LOWI, 1985, p. 74.
[29] WILSON, 2003, p. 351-357.
[30] GORMLEY, 1986, p. 598 e 601.
[31] GORMLEY, 1986, p. 598.
[32] GORMLEY, 1986, p. 606, 608, 610 e 612.
[33] AGUIAR, 1989, p. 50-51.

Como consequência dessa complexidade, as políticas são desenvolvidas e implementadas, distante dos olhos da sociedade, por burocratas ou especialistas, que não são motivados por questões eleitorais ou por algo que lhes traga algum retorno político derivado. A política de defesa, nesse contexto de complexidade, é desenvolvida por especialistas do tema, que dominam as fases de formulação e implementação da política pública sem muitos vetos, interferências ou supervisão do Congresso e, por não ser de fácil entendimento da pessoa média, não é suscetível de grandes coberturas nos meios de comunicação, que preferem assuntos de políticas públicas mais concretas e palpáveis ao público em geral.[34]

Em relação à segunda variável, pode-se afirmar que, na política de defesa brasileira, há uma baixa capacidade de atrair a atenção da sociedade beneficiada em razão de ausência de conflitos ou ameaças e da estabilidade das relações diplomáticas com países limítrofes, que, no passado, se configuravam em hipóteses de emprego militar. Dessa combinação de fatores, tem-se como resultado o desconhecimento pela sociedade, das formulações e das implementações das políticas de defesa.

Como dito anteriormente, na realidade brasileira, outros fatores explicativos são considerados para o desinteresse pela política de defesa: i) rejeição das forças armadas pela parte articulada da sociedade (formadores de opinião nos meios políticos, acadêmico e científico) após o passado autoritário; ii) em decorrência dos longos períodos sem conflitos, os integrantes do executivo e do legislativo acreditam que o Brasil não tem problemas de defesa e que podem adiar as discussões sobre a política de defesa; iii) permanente competição temática nas arenas de políticas públicas, na qual prevalece o interesse do Congresso e da sociedade pelas políticas sociais, atribuindo baixa prioridade à política de defesa; e iv) as temáticas que urgem de prioridade atribuem ganho político junto aos eleitores por serem assuntos da rotina do cidadão comum e que interferem diretamente e de forma mais concreta nas suas vidas. O tema defesa nacional não dá votos.[35]

Conclui-se que, da junção das duas variáveis, alta complexidade e baixa saliência ou interesse por parte da sociedade, a política pública de defesa nacional pode ser classificada na tipologia de Gormley como política de sala de reuniões, na qual existe uma dinâmica diferente no processo da política, com baixo interesse demonstrado pelo presidente da República, pelo Legislativo, pela sociedade e pela mídia. As ações na formulação e na implementação são dominadas pelos burocratas e especialistas, com pouca intervenção do Chefe do Poder Executivo e dos parlamentares, o que se reflete na atribuição de baixa relevância à política e ao seu respectivo orçamento.

3.4 A política de defesa segundo a tipologia de Gustafsson

As políticas públicas, segundo a tipologia de Gustafsson, variam conforme duas condicionantes: a disponibilidade de conhecimento para sua formulação e implementação e a intenção do *policymaker* em resolver ou mitigar o problema público apresentado pela política. Da interseção das condicionantes, derivam os quatro tipos de políticas públicas de Gustafsson (1983, p. 269-287): i) as políticas reais, nas quais há intenção de implementar a política pública associada ao conhecimento para a elaboração e implementação; ii) políticas simbólicas, em que existe o conhecimento para elaborá-las, mas não há o interesse em implementá-las; iii) as pseudopolíticas são aquelas em que há o interesse em implementá-las, mas não há conhecimento para sua formulação e estruturação; e iv) políticas sem sentido, nas quais coexistem a falta de conhecimento e a falta de intenção de implementá-las.

Sendo assim, pelos parâmetros descritos na tipologia de Gustafsson, a política de defesa brasileira, *a priori*, representa uma política real, já que os *policymakers* envolvidos possuem intenção e conhecimento para o seu desenvolvimento. Não obstante essa afirmação, Gustafsson admite que as políticas públicas acumulam aspectos de realidade, efetividade, simbolismo e incompetência, com limitações práticas.[36] Especificamente no caso da política de defesa, esta pode ser considerada como uma política simbólica quando há um distanciamento entre os mandados da política e seus marcos regulatórios ou aos orçamentos destinados à sua execução, concluindo que "sem orçamento que permita o cumprimento do estabelecido na política não se tem política, tem-se um documento de defesa".[37]

3.5 Política de defesa segundo a tipologia de Bozeman e Pandey

Bozeman e Pandey concentraram seus estudos no gerenciamento de tomada de decisões públicas, analisando os efeitos do conteúdo da política nos critérios de decisão empregados, no tempo necessário para a tomada de decisão, nos atores

[34] ESHBAUGH-SOHA, 2006, p. 227.
[35] OLIVEIRA, 2006.
[36] SECCHI, 2013, p. 30.
[37] AGUILAR, 2008, p. 119.

afetados pela decisão e na qualidade da informação, utilizada no processo de tomada de decisão. Para isso, os autores selecionaram dois processos: um eminentemente político (processo de tomada de decisão de cortes orçamentários); e outro, técnico (processo de decisão de gerenciamento e aquisição de tecnologia da informação).[38]

As políticas públicas de conteúdo essencialmente político têm como critério dominante a relação custo-benefício, levando-se em consideração os critérios de equidade e justiça, com curto tempo para tomada de decisão e baixa qualidade das informações. As tomadas de decisão nessas políticas são cíclicas, apresentando conflitos relevantes no estabelecimento e no ordenamento dos objetivos da política.[39]

Diferentemente, as políticas públicas de conteúdo técnico não consideram como critério significante a relação custo-benefício, desenvolvendo-se em tempos mais longos e sendo as suas decisões vistas como permanentes e estáveis, apresentando poucos conflitos em relação aos objetivos estipulados.[40]

Os autores reconhecem que todas as políticas públicas têm, em seus conteúdos, aspectos políticos e técnicos simultaneamente, sempre prevalecendo um sobre o outro. As políticas redistributivas de Lowi ou as políticas de grupo de interesse de Wilson são consideradas como exemplo de políticas públicas eminentemente de conteúdo político, "nos quais algumas categorias de atores arcam com os custos e outras categorias recebem o benefício".[41]

Pela análise da tipologia proposta por Bozeman e Pandey, a política de defesa do Brasil revela-se como sendo de conteúdo técnico considerado os poucos conflitos durante o processo de escolha e ordenamento dos objetivos, com poucas intervenções na proposta elaborada pelo Ministério da Defesa, por parte da presidência da República e pelo Congresso. Todavia, se considerada apenas a política nacional da indústria de defesa, cujas diretrizes e linhas gerais estão traçadas na política nacional de defesa, essa pode ser considerada de conteúdo político em virtude de ser classificada como política redistributiva, conforme a tipologia de Lowi, e como política de grupo de interesse, conforme critérios de Wilson, pois os contribuintes arcarão com os custos da política, enquanto os benefícios serão concentrados na base industrial de defesa.

4 A política pública de defesa no Brasil

Apesar da divergência no marco teórico das políticas públicas, Enrique Saravia (2013, p. 143) afirma que é senso comum que a formulação é parte do ciclo de políticas públicas, juntamente com as etapas de implementação e avaliação. O autor (2006, p. 29), ao tratar das administrações públicas latino-americanas, vai mais além e subdivide o ciclo em sete etapas, a saber: construção da agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação. Para melhor entendimento da genealogia da atual política pública de defesa é necessário perpassar os seguintes marcos normativos a fim de entender a primeira fase defendida por Saravia, denominada de construção da agenda de defesa. No caso do Brasil, são:

a) A Política de Defesa Nacional – PDN (1996) e a criação do Ministério da Defesa – MD (1999), conforme Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, no governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002); e

b) A PDN (2005) e a END (2008), bem como a Nova Defesa, instituída pela Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, nos governos Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010).

Essa divisão por períodos governamentais torna-se obrigatória em virtude de que as formulações das políticas públicas de defesa desenvolvem-se baseadas na teoria das relações civil-militares, tema dos mais antigos da ciência política, que, por sua vez, tem o seu eixo de discussão centrado nas questões de controle político dos militares pelos civis e da efetividade das instituições armadas.[42]

No Brasil, assim como no contexto das "democracias tardias" da América Latina, a escassa existência de ameaças externas às sociedades e aos países da região e a pouca capacidade de projeção de poder em outras áreas do mundo fizeram com que o fator "controle civil" fosse bem mais explorado e desenvolvido que a questão da efetividade pelos pesquisadores da área. Outro aspecto relevante à atribuição de importância ao "controle civil" foi a constante intervenção militar, ou sua ameaça, no desenvolvimento político das sociedades a que pertenciam em virtude da bipolaridade da Guerra Fria.[43]

No mesmo sentido, pode se afirmar que, na América Latina, a política de defesa tradicionalmente não foi um tema prioritário, seja entre os políticos governantes ou estudiosos da região, em razão dos seus Estados não enfrentarem ameaças reais de invasão estrangeira e pelo fato de as disputadas militarizadas não se constituírem numa gravidade

[38] BOZEMAN; PANDEY, 2004, p. 553-555.
[39] BOZEMAN; PANDEY, 2004, p. 562-563.
[40] BOZEMAN; PANDEY, 2004, p. 563.
[41] SECCHI, 2013, p. 31.
[42] FERNANDES, 2006, p. 6 e 43.
[43] FERNANDES, 2006, p. 44.

suficiente para provocar o interesse civil genuíno em defesa. As únicas causas prováveis para mudança de pensamento seriam: i) um cenário de divisão ideológica do continente, com líderes autoritários emergentes; ii) reconhecimento internacional, principalmente dos EUA, da importância dos militares latino-americanos em missões de paz; e iii) concentração de forças militares no combate aos crimes transnacionais, como o tráfico de drogas, guerrilhas e terroristas.[44]

Em termos de engajamento político, a Colômbia e o Chile destacam-se quanto ao engajamento dos governantes na garantia de recursos, quer sejam políticos, quer sejam financeiros, no sentido de aumentar a efetividade das políticas de defesa, que tem por consequência contemplação com apoio de diversos programas norte-americanos de cooperação nas questões de defesa e segurança nacional. Para o restante dos países da América Latina, a falta de atenção está resumida em três aspectos: i) pouca influência do conhecimento civil na condução dos trabalhos do MD em razão da falta de uma carreira específica na área; ii) ausência de influência ou controle das atividades relacionadas à educação militar; e iii) não existência de vinculação entre a estratégia de defesa estabelecida e recursos financeiros, que compromete a efetivação de metas estatais definidas.[45]

Sobre as considerações políticas a respeito da defesa nacional brasileira, a temática parecia fora da agenda política dos governos no passado em virtude de quatro fatores: i) rejeição por parte da sociedade às Forças Armadas em virtude do passado autoritário; ii) crença dos governantes e legisladores de que não possuíamos problemas de defesa e segurança por ausência de conflitos; iii) forte competição temática pelo interesse dos partidos políticos e da sociedade civil em razão das carências sociais serem tão gritantes que as prioridades não acolhiam a defesa nacional; iv) a defesa nacional padecer de muita abstração e da falta de comunicação social.[46]

Corroborando o entendimento de que o tema defesa nacional esteve associado ao autoritarismo militar e que o Congresso Nacional esteve distante da discussão por duas décadas, o Senador Jayme Campos (DEM-MT), membro da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência do Congresso Nacional e relator do parecer sobre a Mensagem (CN) nº 83, de 2012 (Mensagem nº 323, de 17.07.2012, na origem), que encaminhou os textos da proposta de PDN, da END e o LBDN, cita em seu parecer:

> Durante as últimas duas décadas, repetimos, houve negligência ao se tratar de Segurança Nacional no Brasil, exatamente por se associar o termo ao período militar. Ora, essa época já é passada, e está na hora da sociedade brasileira rediscutir o tema, sobretudo quando se desenvolvem diante de nós ameaças à Segurança Nacional do País, contra as quais o simples aparato de Defesa não pode fazer frente.[47]

Da mesma forma, no Chile, o retorno à democracia em 1990 proporcionou uma oportunidade única de reverter a tendência nas relações político-militares. O período de transição, com acordos e limites, gerou a oportunidade de assegurar a condução civil da defesa e a subordinação militar a autoridades políticas, sendo a publicação do Livro de Defesa, documento de política pública chileno, uma das vias utilizadas para a consecução do controle civil.[48]

A institucionalização das relações civil-militares é necessária para o estabelecimento de um regime democrático num país, mesmo se sabendo de toda a dificuldade do processo de consolidação do controle civil sobre aqueles. Em contrário, a maioria dos países em transição do autoritarismo para a democracia tem por tendência o retorno ao autoritarismo ou do estabelecimento de um governo democrático tutelado, no sentido em que os militares continuam a deter capacidade de derrubar as instituições políticas.[49]

A característica comum aos governos do período pós-autoritário, anteriores ao atual, foi a baixa prioridade atribuída à política de defesa devido às seguintes razões:[50]

a) Afastamento das elites civis no tratamento do assunto, em decorrência do regime militar, pela percepção de que a temática era assunto dos militares. Como deputado constituinte, Jobim afirma que os assuntos passaram à distância na Assembleia Nacional Constituinte, sendo discutido somente o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, que, historicamente, desde 1891, havia autorização do emprego de força pelos militares. Na Constituição de 1988, para garantir a lei e a ordem, é necessária a convocação e determinação do presidente da República ou do chefe dos Poderes (mais uma ação para o controle civil sobre os militares).

b) Baixo grau de ameaças externas no contexto mundial e sul-americano após o término da Guerra Fria e da normalização das relações entre

[44] PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2006.
[45] BRUNEAU, 2013.
[46] OLIVEIRA, 2006.
[47] BRASIL, Parecer nº 51, de 2012 – CN, anexo ao projeto de Decreto Legislativo nº 576, de 2012.
[48] VERAS, 2007, p. 22.
[49] PRZEWORSKI, 1988, p. 61.
[50] BRASIL, 2010, p. 151-152.

Brasil e Argentina na década de 80, havendo questionamento sobre a própria necessidade da estrutura de defesa.

c) Prioridade à agenda de políticas públicas sociais em detrimento da defesa, que levou ao sucateamento dos meios operativos das Forças Armadas.

4.1 Base normativa antecedente para a formulação da atual política de defesa

Longe de se tratar de uma mera narrativa histórica, o entendimento dos antecedentes da formulação da atual política pública de defesa brasileira, principalmente no que se refere ao plano normativo, permite interpretar e compreender os documentos atuais da política de defesa como instrumentos democráticos e integradores da sociedade brasileira.

Nesse sentido, acerca da denominada "interpretação histórica" ora empregada, afirma a doutrina que a análise do cenário anterior à edição de um instrumento normativo, bem como das fases (proposição, discussões, emendas, relatórios) percorridas por um processo de formulação de normas, é fundamental para a compreensão do texto jurídico.[51]

Consiste assim tal hermenêutica na busca do sentido da lei através dos precedentes legislativos e dos trabalhos preparatórios num esforço retrospectivo para revelar a vontade histórica do legislador, revelando não somente a intenção quando da edição da norma, mas também a especulação de como a norma seria interpretada com os fatos e ideias contemporâneos.[52]

Como questão introdutória, afirma-se que as concepções estratégicas de defesa nacional, vigentes no Brasil da década de 1950 à década de 1990, tinham por característica a formulação autônoma pelos Estados-Maiores das três Forças Armadas sem a preocupação de coordenação entre elas e com setores responsáveis pela elaboração da política externa brasileira. Com a restauração dos governos civis, o fim da Guerra Fria e sua respectiva ideologia e a nova ordem constitucional brasileira, os comandantes militares se depararam com um novo cenário, no qual havia a necessidade de diálogo e formulação das políticas de defesa em conjunto com outras esferas e de forma coordenada, que teve a Política de Defesa Nacional de 1996 como seu marco normativo na nova concepção.[53]

[51] FRIEDE; SILVA, 2010, p. 37.
[52] BARROSO, 2009, p. 136.
[53] MARQUES, 2001, p. 137-138.

4.1.1 A Política de Defesa Nacional (1996) e a criação do Ministério da Defesa (1999) – governo Fernando Henrique Cardoso

A aprovação da primeira PDN do Brasil, em 1996, e a criação do MD, em 1999, podem ser consideradas como dois marcos importantes na nova concepção da relação civil-militar após o retorno da presidência militar ao poder civil, aproximando o Brasil das tendências mais recentes de gestão de assuntos de defesa e condicionando as relações entre civis e militares em protocolos internacionalmente conhecidos.[54]

Em 06 de setembro de 1996, FHC, ao convocar a segunda reunião da CREDEN, instruiu os membros da Câmara a iniciarem os trabalhos para a formulação de uma política de defesa nacional, dando-lhes vinte dias úteis para o término dos trabalhos.[55] Os trabalhos foram concluídos em dois meses e, nessas condições, "seria de todo improvável chegar a uma fórmula que contemplasse qualquer inovação substantiva em relação às convicções arraigadas nos meios militar e diplomático", como de fato pode-se verificar por meio de uma análise detida da PDN.[56]

Assim sendo, a PDN foi considerada inócua e desnecessária por alguns críticos, enquanto outros interpretaram que seu tom marcadamente equilibrado teria decorrido de negociações difíceis dirigidas por diplomatas.[57] Não obstante às críticas, a PDN significou um sinal do presidente Cardoso à sociedade, às Forças Armadas e ao sistema político de que as questões de defesa deixaram de ser afeitas apenas aos militares.[58]

A PDN foi dividida em Introdução (1ª parte), Quadro Internacional (2ª parte), Objetivos de Defesa Nacional (3ª parte), Orientação Estratégica (4ª parte) e Diretrizes da PDN (5ª parte).

A introdução estabelece parâmetros que servirão de base à elaboração da política, tais como ameaças externas, a prioridade para a resolução pacífica de controvérsias e o balanço entre necessidades e disponibilidade de meios a serem empregados. A segunda parte faz uma apreciação do ambiente internacional e de sua conjuntura da época, bem como a posição da diplomacia e da capacidade militar brasileira. A terceira parte estabelece sete objetivos nacionais de defesa e a quinta parte

[54] FERNANDES, 2006, p. 89. O autor afirma que tais medidas foram tomadas mais em razão da necessidade de apresentá-las aos interlocutores externos que de modificar condições internas.
[55] PINTO, 2000, p. 150.
[56] ALSINA JR., 2003.
[57] A PDN foi elaborada por militares, diplomatas e funcionários na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara.
[58] OLIVEIRA, 2005, p. 340.

lista um total de vinte diretrizes bastante genéricas. A quarta parte trata da orientação estratégica, onde são estabelecidas premissas que complementam e definem a prioridade da democracia na solução de contenciosos e a opção por uma estratégia dissuasória de caráter defensivo.[59]

No Brasil, assim como nos Estados Unidos da América, o controle legislativo sobre a PDN foi (ocorre a mesma situação nos dias atuais com a PND 2012) exercido por meio do controle orçamentário, diferentemente de países como Canadá, Chile, Argentina e África do Sul, que têm seus documentos de defesa aprovados pelo Congresso.[60] No Brasil, praticamente o Poder Executivo monopoliza a definição da PDN, pois o chefe de Estado é o dirigente último das instituições militares.

Apesar das críticas à PDN por ela ser genérica, sem obedecer a um quadro conceitual claro e por não oferecer caminhos ou parâmetros para uma modernização bélica, a política estabelecida pelo presidente Cardoso significou um marco inovador e renovador das relações civis-militares, que depois seria aperfeiçoada pelas políticas de defesa seguintes, bem como pela edição da END, do LBDN e da criação do MD.

Pode se concluir que, num primeiro momento, a PDN de 1996 cumpriu seu papel de ser uma declaração política, de tom militar e diplomático, pelo qual o Brasil tornou público a sua natureza estratégica e a sua organização da defesa, destinada ao campo internacional e à sociedade nacional. Logo, abordou as razões de Estado que condicionavam a política mais radical a ser concretizada, a da guerra, para a preservação da soberania estatal.[61]

O segundo marco do governo Cardoso foi a criação do MD, através da Lei Complementar nº 97/1999, no primeiro ano do segundo mandato, sendo que a iniciativa já fazia parte das promessas de campanha, em 1994.[62] Naquele momento, eram raros os países que não reuniam suas FFAA sob um único órgão de defesa, subordinados ao Chefe do Executivo, sob a forma do MD. Para se ter uma ideia, naquela ocasião, dos 179 países do mundo, em 161 existia tal estrutura, sendo que, dos 18 restantes, somente Japão e México representavam países de grande relevância no cenário internacional.[63]

Não obstante o retardo para a criação do MD, a discussão no Brasil sob sua criação já estava presente na Constituição Federal de 1946, que previa o estabelecimento de um único Ministério com a finalidade de agregar e integrar a atividade militar desempenhada por Marinha, Exército e Aeronáutica. Desse dispositivo constitucional, originou-se a criação do Estado-Maior Geral, em 1946, que depois se denominaria Estado-Maior das Forças Armadas, em 1948.

Defensor da tese de criação do MD, o General Castelo Branco assinou o DL 200, quando presidente da República, no qual dispunha de providências no sentido de se promover estudos para elaborar o projeto de lei criando o Ministério das Forças Armadas, no bojo das diretrizes de Reforma Administrativa. Todavia, o projeto não prosperou, sendo extinto em 1969.

A ideia sobre a criação do MD, como já dito, somente retornaria à agenda com a campanha de Cardoso para a presidência da República, em 1994. Eleito, a primeira medida de Cardoso foi escolher os seus ministros militares, condicionados ao apoio para a constituição do MD e que não fariam oposição à criação.[64]

4.1.2 A PND (2005), a END (2008) e a Nova Defesa (LC 196/2010) – governo Luís Inácio Lula da Silva

Ao assumir a presidência do Brasil, em 2003, o presidente Lula deparou-se com as seguintes problemáticas:

i) O MD, criado em 1999, apresentava baixa capacidade institucional em virtude de desprovimento de pessoal civil capacitado para a direção superior de assuntos de defesa, falta de marcos legais que pudessem sustentar a integração das políticas públicas interministeriais sob responsabilidade do MD, bem como das três Forças e, por último, a baixa adesão dos comandos militares ao novo formato institucional da direção civil da defesa.

ii) As políticas setoriais dos Comandos Militares eram autônomas e descoordenadas, destacando a área de aquisição de produtos de defesa.

iii) Elevado nível de obsolescência do material de emprego militar existente, com insuficiência de recursos de custeio, havendo grande fuga de pessoal na área tecnológica.

iv) Defasagem salarial e aumento da folha salarial devido aos inativos, decrescendo os valores destinados ao investimento.[65]

Segundo o Ministro Jobim, em oito anos a condução da política de defesa do governo Lula passou

[59] FERNANDES, 2006, p. 90-93.
[60] COPE, 2002.
[61] OLIVEIRA, 2005, p. 375.
[62] ZAVERUCHA, 2005, p. 214.
[63] FUCCILLE, 2006, p. 2.
[64] MISSIATO, 2011.
[65] BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. O governo Lula segundo seus ministros. v. 5. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE, 2010. p. 152-153.

por cinco momentos, denominados de "reformismo moderado", "acomodação estratégica", "interregno turbulento", "freio de arrumação" e "integração transformadora", conforme quadro abaixo:[66]

Quadro 1 – Períodos do Ministério da Defesa

Ministro	Início	Fim	Período	Presidente
José Viegas Filho	1 jan. 2003	8 nov. 2004	Reformismo Moderado	Luiz Inácio Lula da Silva
José Alencar	8 nov. 2004	31 mar. 2006	Acomodação Estratégica	
Waldir Pires	31 mar. 2006	25 jun. 2007	Interregno Turbulento	
Nelson Jobim	25 jun. 2007	31 dez. 2010	Freio de Arrumação (até agosto de 2010) e Integração Transformadora (após a LC nº 136/2010)	
	1 jan. 2011	4 ago. 2011		Dilma Rousseff

Fonte: BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. O governo Lula segundo seus ministros. v. 5. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE, 2010.

i) Período do "reformismo moderado" (Ministro José Viegas): caracteriza-se com a tentativa de aumento do controle civil sobre as políticas setoriais militares, medidas de reestruturação e fortalecimento do MD e tentativa de trazer pessoal civil, da academia, para debater questões de defesa. Viegas teve que enfrentar um quadro de extrema autoridade fiscal e problemas remanescentes no relacionamento civil-militar, que acabaram por levar à sua substituição pelo vice-presidente José Alencar.[67]

ii) Período da "acomodação estratégica" (Ministro José de Alencar): com a tensão ao final do período da gestão Viegas e a consequente saída do ministro, o presidente Lula sabia que necessitaria acomodar os ânimos antes de iniciar qualquer esforço para a modernização, decidindo por nomear o vice-presidente José Alencar, numa situação de transição e interina. Com a autoridade política do cargo e a personalidade apaziguadora de Alencar, conseguiu-se o objetivo da diminuição da temperatura. Todavia, tinha-se a ciência, desde a origem, de que a presente solução seria interina e que não se poderia se prolongar muito tempo.

iii) Período do "interregno turbulento" (Ministro Waldir Pires): assumiu em março de 2006. O período foi marcado por fortes turbulências e decorrentes de fatores que não estavam sob seu controle. Mais uma vez, a agenda modernizadora foi adiada em detrimento de resolução de problemas factuais que consumiram energias do ministro, como os acidentes aeronáuticos que chocaram o país, aliados à rebelião dos controladores de voo.

A par de todas essas dificuldades, Waldir Pires ainda conseguiu estabelecer parceria estratégica com a França, no projeto do submarino de propulsão nuclear, cabendo ao ministro o convencimento do presidente Lula sobre a importância estratégica do projeto.

iv) Período do "freio de arrumação" (Ministro Nelson Jobim): após sua passagem pelo Congresso Nacional como deputado constituinte, Ministério da Justiça e Supremo Tribunal Federal, Jobim assume a pasta da defesa em meio à crise na aviação civil e no sistema de controle aéreo, ambos sob responsabilidade do Ministério. Jobim cita que somente aceitou ao convite após receber a garantia do presidente da República de que teria apoio político para levar à frente cinco ações, nas seguintes temáticas: a) debelar a crise na aviação civil; b) estabelecimento de um plano diretor de defesa, de médio e longo prazo; c) estabelecer um vínculo claro entre a defesa e o projeto de desenvolvimento do país; d) consolidar o controle civil sobre a política de defesa; e) fortalecer o Ministério, que se apresentava estruturalmente e politicamente frágil.[68]

a) A (segunda) PDN (2005) e END (2008)

A Política de Defesa Nacional de 1996, estudada no tópico anterior, foi renovada em 2005 durante o governo Lula, tendo como principal diferença para a versão de 1996 a inclusão do conceito de segurança conforme os padrões da ONU e da OEA, a visão de segurança coletiva, cooperativa. A PDN 2005 trouxe conceitos de defesa e segurança, e ressaltou a importância das relações interdependentes do país, em especial com nossos vizinhos, a fim de fortalecer a integração regional.

[66] BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. O governo Lula segundo seus ministros. v. 5. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE, 2010. p. 153-156.

[67] BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. O governo Lula segundo seus ministros. v. 5. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE, 2010. p. 154. Todas as referências aos períodos têm a mesma fonte.

[68] Percebe-se que as quatro últimas ações compõem o eixo defesa, que culminariam com a redação e aprovação da Estratégia Nacional de Defesa e do Projeto de Lei Complementar nº 136, de 2010.

A END foi construída estabelecendo discussões paralelas com os altos comandos das três Forças e, posteriormente, com o Estado-Maior de cada uma. A condução inédita do tema defesa por civis, encabeçada por Jobim e Mangabeira Unger,[69] causou estranheza aos militares, num primeiro momento, ao ver civis sentados no alto comando.

Na etapa seguinte, Jobim, com sua experiência parlamentar, inicia a discussão com os setores políticos através de inúmeras reuniões partidárias, iniciando com o PT, depois com o PSDB e, por último, com seu partido, o PMDB. Depois de conquistada a maioria, foram realizadas conversas com os partidos menores. Em seguida, o Ministro buscou a interação com os formadores de opinião no assunto, como, por exemplo, a Fundação Fernando Henrique e a FIESP, onde ocorreram discussões de alto nível.[70]

Com o Itamaraty, as discussões foram duras em razão da divergência da política externa brasileira e o entendimento do Ministério da Defesa em torno do protocolo adicional do TNP (Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares).

Apesar das críticas de que a END[71] era de caráter extremamente autonomista, a defesa brasileira, na gestão do Ministro Jobim, conseguiu firmar diversos acordos-quadro com o intuito de facilitar diversas parcerias, que podem ser traduzidas por alguns projetos.[72]

b) Lei Complementar nº 136, de 2010 – "a Lei da Nova Defesa" e a "integração transformadora"

A ideia de transformação idealizada pela LC nº 136/2010 supera as ideias de adaptação e de modernização, que têm os seus conceitos com vista ao passado e ajuste ao presente. Não foi por acaso que a nova legislação foi denominada de "Lei da Nova Defesa", pois propunha a adoção de um novo modelo de gestão de recursos humanos, materiais e financeiros, sendo mais uma ação no sentido da consolidação do poder civil na condução da política de defesa.

Inovações na área da política pública de defesa e da indústria de defesa, decorrentes da aprovação da LC nº 136/2010:

a) Cabe ao ministro implantar o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), de caráter ostensivo, contendo dados estratégicos, orçamentários, institucionais e materiais sobre as Forças Armadas (Art. 9º, §§1º e 2º).

b) O Poder Executivo encaminhará ao Congresso, a cada quatro anos a partir de 2012, as atualizações da PDN, da END e do LBDN (Art. 9º, §3º), que podem ser consideradas como instrumentos de análise da política pública de defesa pela questão da determinação temporal dos ciclos de revisão.

c) Ao MD, compete formular a política e as diretrizes referentes aos produtos de defesa empregados em atividades operacionais das Forças Armadas (Art. 11-A) por meio da SEPROD.

d) O orçamento anual da pasta da defesa atenderá às prioridades definidas pela END, explicitadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (capítulo III, art. 13, *caput*).

e) A proposta orçamentária das três forças singulares será elaborada conjuntamente com o MD, que a consolidará, segundo as prioridades estabelecidas pela END e explicitadas na LDO (art. 13, §2º).

A fim de tornar concreta a determinação disposta na LC nº 196/2010 no que se refere à política de compras governamentais de produtos de defesa e suas diretrizes, foi criada a SEPROD, por intermédio do Decreto nº 7.364, de 23 de novembro de 2010, que posteriormente foi revogado pelo Decreto nº 7.974, de 1º de abril de 2013, que aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Defesa, no qual destaca a atribuição da Secretaria de "propor a formulação e atualização da política de compras de produtos de defesa e acompanhar a sua execução".

Com o novo Plano Diretor, estabelecido pela LC nº 136/2010 e seus regulamentos e decorrentes da aprovação da END, o Ministério da Defesa deu um grande passo para deixar de ser uma organização de baixo nível ou baixo perfil, inserido num contexto de interesse mínimo pela temática da defesa por parte da sociedade brasileira.[73]

---

[69] Sobre o pensamento de Mangabeira Unger, ver GODOY, 2011, p. 13-25.

[70] BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. O governo Lula segundo seus ministros. v. 5. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE, 2010. p. 157.

[71] Sobre críticas a END, ver ALMEIDA, 2009. Do mesmo autor, *A arte de não fazer a guerra*: novos comentários à Estratégia Nacional de Defesa. Boletim Meridiano 47, v. 11, n. 119, jun. 2010, p. 21-31. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/638/407>. Acesso em: 10 ago. 2015.

[72] i) Projeto KC-390 – projeto de aeronave de carga e reabastecimento em voo, especificado pela FAB e fabricado pela EMBRAER, com previsão de voo em 2016 e comercialização em 2018, que visa substituir o americano C130 Hércules, atual referencial nessa categoria e que terminará seu ciclo entre 2018 e 2020. Argentina, Chile, Colômbia e Ucrânia estão no projeto, e há 60 intenções de compra para o KC-390, sendo 28 para o Brasil, 6 para a Argentina, 6 para o Chile, 12 para a Colômbia, 6 para Portugal e 2 para a República Tcheca. ii) Projeto ADarter – mísseis de 5ª geração ar-ar, em conjunto com a África do Sul; iii) Projeto Submarino Scorpene-BR – construção de 4 submarinos com a França; iv) Projeto Helicópteros EC-725 – construção de 50 helicópteros de transporte de cargas com a França, que serão produzidos e vendidos pela Helibras, em Itajubá/MG, para a América Latina e África. v) Projeto AH-2 Sabre – compra de helicópteros de ataque da Rússia para a FAB. O Brasil tem a intenção de se tornar um polo regional de produção e manutenção de helicópteros de cargas e ataque.

[73] BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. O governo Lula segundo seus ministros. v. 5. Brasília:

4.2 Plano normativo vigente da política de defesa no Brasil

A publicação de vários documentos relativos à política de defesa, iniciados em 1996 e atualizados em 2012, constituem, sem dúvida, um dos acontecimentos mais relevantes na história das relações civis-militares no Brasil. É por eles que se compreende o processo pelo qual as relações entre as autoridades políticas e a instituição castrense se recompuseram após várias décadas de afastamento, desinteresse e desconfiança mútua.

A fim de estabelecer uma visão única sobre defesa e seus propósitos, a Lei Complementar nº 136,[74] de 25 de agosto de 2010, que alterou a Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999, atribuiu ao MD a competência para implantar a PND, a END e o LBDN, tendo o Congresso Nacional aprovado[75] os referidos documentos através do Decreto Legislativo nº 373,[76] de 25 de setembro de 2013.

Dessa forma, o ordenamento jurídico brasileiro deu a oportunidade à sociedade civil brasileira de contribuir na formação de um pensamento unificado sobre a escolha de objetivos e diretrizes de uma política de defesa por meio de debates entre acadêmicos, congressistas e autoridades civis, afastando a ideia de que o tema defesa se restringia somente aos militares e legitimando a formulação e efetivação da política.

4.2.1 Política Nacional de Defesa (2012)

Aprovado originalmente pelo Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005, como Política de Defesa Nacional (PDN), o documento foi atualizado em 2012, passando a se chamar Política Nacional de Defesa (PND), conforme o Decreto Legislativo nº 373, de 25 de setembro de 2013.

Já em sua introdução, há a afirmação de que a Política Nacional de Defesa (PND) é o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de defesa, fixando objetivos da Defesa Nacional e orientando o Estado no sentido do que fazer para alcançá-los. Orquestrada com a política externa, ambas procurando a construção de um perfil estratégico brasileiro no plano internacional, a PND volta-se para ameaças externas ao estabelecer objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores militar e civil.

Fundamental para o presente trabalho, que trata do plano normativo, destacar o pressuposto definido na PND de que a defesa do país é inseparável do seu desenvolvimento, fornecendo-lhe o indispensável escudo, associado à maior inserção do país nos processos decisórios internacionais.

Para atingir o seu objetivo, a PND divide-se em duas partes: uma política, que aborda os conceitos e objetivos de defesa, além de análises acerca dos ambientes interno e externo; e outra estratégica, focada nas orientações e diretrizes inerentes à segurança nacional.

A PND ainda traz a assertiva de que o tema defesa é de interesse de todos os segmentos da sociedade brasileira, tem como premissas os fundamentos, objetivos e princípios dispostos na Constituição Federal e encontra-se em consonância com as orientações governamentais e a política externa do país. Além disso, ressalta ainda a necessidade de todo cidadão brasileiro estar consciente de seu dever para com a Defesa Nacional, haja vista que, apesar de defender a paz entre as nações, o Brasil não está imune a antagonismos capazes de ameaçar seus interesses.

São fixados na PND onze objetivos nacionais de defesa e vinte e duas orientações, sendo objeto deste estudo o objetivo IX, que dispõe sobre o desenvolvimento da indústria nacional de defesa, orientada para a obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis.

4.2.2 Estratégia Nacional de Defesa (2012)

Como já dito, a primeira Estratégia Nacional de Defesa (END) foi aprovada pelo Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008, sendo a segunda edição elaborada pelo Executivo em 2012 e aprovada, assim como a PND, pelo Decreto Legislativo nº 373, de 25 de setembro de 2013. Ao serem fixados os objetivos e as orientações pela PND, a END estabelece o que fazer para alcançá-los por meio

---

Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE, 2010. p. 155.

[74] Art. 9º O Ministro de Estado da Defesa exerce a direção superior das Forças Armadas, assessorado pelo Conselho Militar de Defesa, órgão permanente de assessoramento, pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e pelos demais órgãos, conforme definido em lei.
§1º Ao Ministro de Estado da Defesa compete a implantação do Livro Branco de Defesa Nacional, documento de caráter público, por meio do qual se permitirá o acesso ao amplo contexto da Estratégia de Defesa Nacional, em perspectiva de médio e longo prazos, que viabilize o acompanhamento do orçamento e do planejamento plurianual relativos ao setor.
§2º O Livro Branco de Defesa Nacional deverá conter dados estratégicos, orçamentários, institucionais e materiais detalhados sobre as Forças Armadas, abordando os seguintes tópicos:
(...)
§3º O Poder Executivo encaminhará à apreciação do Congresso Nacional, na primeira metade da sessão legislativa ordinária, de 4 (quatro) em 4 (quatro) anos, a partir do ano de 2012, com as devidas atualizações: I - a Política de Defesa Nacional; II - a Estratégia Nacional de Defesa; III - o Livro Branco de Defesa Nacional.

[75] Sobre o processo de elaboração e aprovação dos documentos de defesa, ver GONÇALVES, 2014.

[76] O Congresso Nacional decreta: Art. 1º São aprovados os textos da Política Nacional de Defesa, da Estratégia Nacional de Defesa e do Livro Branco de Defesa Nacional, encaminhados ao Congresso Nacional pela Mensagem nº 83, de 2012 (Mensagem nº 323, de 17 de julho de 2012, na origem).

de diretrizes a fim de efetivar a adequada preparação e capacitação das FFAA, de modo a garantir a segurança do país tanto em tempo de paz quanto em situações de crise. Também foi desenvolvida para atender às necessidades de equipamento dos Comandos Militares, reorganizando a indústria de defesa para que as tecnologias mais avançadas estejam sob domínio nacional.

Assim como a PND, a END reforça a ideia de que essa é inseparável da estratégia nacional de desenvolvimento, vinculando o conceito e a política de independência do país à responsabilidade constitucional das Forças Armadas de resguardar nossa soberania. O documento institui ações estratégicas de médio e longo prazo e objetiva a modernização da estrutura nacional de defesa.[77] Também trata das questões político-institucionais que garantam os meios para fazer com que governo e sociedade se engajem decisivamente na "grande estratégia" de segurança da nação. Além disso, aborda temas propriamente militares, estipulando orientações e paradigmas para a atuação operacional da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.[78]

A END está organizada em três eixos estruturantes: i) o primeiro diz respeito a como as FFAA devem se organizar e se orientar para melhor desempenharem sua destinação constitucional e suas atribuições na paz e na guerra; ii) o segundo refere-se à reorganização da BID para assegurar o atendimento às necessidades de equipamento das Forças Armadas apoiado em tecnologias sob domínio nacional, preferencialmente as de emprego dual (militar e civil); e iii) o terceiro eixo versa sobre a composição dos efetivos das Forças Armadas e o futuro do Serviço Militar Obrigatório, observando a necessidade de as FFAA serem formadas por cidadãos oriundos de todas as classes sociais.[79]

4.2.3 Livro Branco de Defesa Nacional (2012)

Conforme a LC nº 136/2010, cabe ao Ministro da Defesa a implantação do LBDN, considerado como um documento de caráter público, com a finalidade de permitir o acesso ao amplo contexto da END, em perspectiva de médio e longo prazos, que viabilize o acompanhamento do orçamento e do planejamento plurianual relativos ao setor. Trata-se, numa primeira análise, de um expressivo instrumento de prestação de contas das atividades militares à sociedade civil.

Tradicionalmente no mundo,[80] os Livros Brancos[81] são considerados a expressão escrita das políticas de defesas nacionais, relacionados diretamente com a consolidação dos regimes democráticos. Logo, esses instrumentos de política de defesa foram implementados na América Latina somente na década de 1990, quando os militares se submeteram ao controle civil através da criação ou fortalecimento dos ministérios das defesas.

Como características singulares do LBDN, pode se destacar alguns modelos: i) enquanto veículos de uma meta-política de defesa consensualmente elaborada (iniciativas da Argentina e Chile); ii) elaboradas por um grupo seleto de pessoas, pretensamente representativas das diversas expressões nacionais e, posteriormente, legitimadas por meio de esforços governamentais para sua afirmação como instrumento de veiculação de compromissos e intenções (iniciativas do Brasil e Colômbia); iii) elaboradas por gabinetes e assessorias governamentais, orientadas para a declaração de determinado entendimento de propósitos da defesa e da função instrumental das FFAA (iniciativas do Paraguai e Uruguai).[82]

No Brasil, o LBDN é o mais completo e acabado documento acerca das atividades de defesa, que tem por finalidade esclarecer a sociedade brasileira e a comunidade internacional sobre as políticas e ações que norteiam os procedimentos de segurança e proteção à nossa soberania. Sendo assim, serve de instrumento de transparência à atuação das FFAA, prestando contas sobre a adequação da estrutura de defesa disponível no país, servindo também como meio para o debate sobre esse tema no âmbito do Congresso Nacional, da burocracia federal, da Academia e da sociedade em geral. Para além das fronteiras, tem o objetivo de compartilhar as motivações e finalidades do instrumento militar junto à comunidade internacional para, assim, constituir mecanismo de construção de confiança mútua entre o Brasil e as nações amigas, especialmente as vizinhas.[83]

Concluindo, pode-se afirmar que o LBDN representa a formação de um ciclo virtuoso entre defesa e democracia na construção de um conceito novo de Defesa Nacional. Elaborado com a participação da comunidade acadêmica, do setor empresarial

[77] As ações a serem implementadas pela END estão descritas por meio de vinte e cinco diretrizes.

[78] BRASIL. Ministério da Defesa. Disponível em: <www.defesa.gov.br>. Acesso em: 10 ago. 2015.

[79] BRASIL. END (2012). Capítulo Eixos Estruturantes.

[80] São relacionados 77 Livros Brancos de Defesa ou documento similar. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/paises_livrobranco.php>. Acesso em: 10 ago. 2015.

[81] O termo Livro Branco parece ter origem na prática britânica de imprimir, em papel de cor branca, a capa de documentos prontos, e em papéis de outras cores (verde, normalmente) a capa de suas versões preliminares. Em RAZA, 2002.

[82] RAZA, 2002.

[83] BRASIL. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Disponível em: <www.defesa.gov.br>. Acesso em: 10 ago. 2015.

e da sociedade em geral, por meio de audiências públicas realizadas em diferentes cidades do país, possibilita não só aprofundar o conhecimento da população sobre a temática militar, bem como engajá-la nas indispensáveis discussões relacionadas à Defesa Nacional.[84]

5 Considerações finais

O presente artigo teve por objetivo apresentar a política pública de defesa no Brasil sob a luz da teoria geral das políticas públicas. Assim, buscou-se definir características comuns e diferenciadoras da política a partir da análise de diversos marcos teóricos nacionais e estrangeiros a fim de confirmar a hipótese proposta da classificação da política estudada no rol das políticas públicas, com objetivos nacionais bem definidos.

O rol de traços diferenciadores das políticas públicas de defesa apresentado no presente trabalho posiciona a política como *sui generis*, com características genuínas à política analisada. O estudo da tipologia das políticas teve como objeto as relações estabelecidas entre o Congresso, o Chefe do Executivo, os burocratas do Governo Federal e os militares, que demonstram a alta complexidade da política e a baixa atratividade da política, principalmente na sociedade civil e no Parlamento.

A consolidação da democracia, por meio de sua Carta Magna, permitiu o estabelecimento da relação civil-militar, objeto de pesquisa nobre para a ciência política, de forma estável e consolidada, com o comando civil das Forças Armadas. O cenário descrito permitiu o surgimento de uma política pública de defesa, que teve seu marco inicial em 1996, com a edição da Política de Defesa Nacional, considerada a gênese do plano normativo da política pública contemporânea.

No mesmo sentido, diferentemente das abordagens anteriores sobre o tema, a política de defesa e o seu plano normativo foram estudados voltados para os assuntos internos ou domésticos, e não sob o prisma da política externa ou de segurança internacional. Assim sendo, os documentos da defesa, constituídos pela Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional, deixaram de se voltar somente para as ameaças externas e passaram a ser importantes aliados de outras políticas públicas, como a de desenvolvimento, por exemplo, e instrumento de estabilidade nas relações civil-militares.

Dito isso, conclui-se que atualmente o Brasil possui uma política pública de defesa bem definida, com objetivos nacionais e diretrizes estratégicas claras, na qual são atribuídas diversas responsabilidades a atores estatais e não estatais, civis e militares. Da mesma forma, configura-se numa política transparente, buscando o comprometimento de toda a sociedade com o tema da defesa nacional.

[84] BRASIL. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Disponível em: <www.defesa.gov.br>. Acesso em: 10 ago. 2015.

Defense policy as public policy in Brazil

Abstract: Public policies are important insofar as they capture the intentions and objectives established by government, becoming a set of guidelines for all state and non-state entities. The present article presents a study on Brazil's defense policy through the prism of public policy theories. The aim was to understand the measures and initiatives taken by the Brazilian government with regards to decision-making and strategic objectives, such as when and how to employ national armed forces, as well as civilian means, with special mention to the Defense Industrial Base (DIB). To this end, the study adopted a comparative method that first analyzed characteristics that differentiate defense policies, demonstrating the singularity of Brazil's policy. Next, we explored the typology of the defense policy, from the point of view of the main theoretical frameworks related to the theme. Finally, we studied a description of the entire normative, cognitive and operational plan of Brazil's defense policy over time. Following these presentations, we conclude that Brazil's current defense policy has all the characteristics of a genuine public policy, with well-defined national defense objectives and guidelines for respective prosecution. It can be said that the theme of this article is current and that the point of view here presented is original and valuable in the context of the study of public defense policies.

Keywords: Public policies. Defense policy. National Defense Policy. National Defense Strategy. Defense White Book.

Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Arte de não fazer a guerra: novos comentários à Estratégia Nacional de Defesa. *Boletim Meridiano 47*, v. 11, n. 119, jun. 2010, p. 21-31. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/638/407>. Acesso em: 10 ago. 2015.

AGUIAR, Joaquim. *A política de defesa nacional como política pública interdepartamental*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, 1989.

AGUILAR, S. L. C. Políticas de defesa e orçamentos militares no Cone Sul. In: D'ARAÚJO, Maria Celina; SOARES, Samuel Alves; MATHIAS, Suzeley Kalil. (Org.). *Defesa, segurança internacional e forças armadas*: textos selecionados do Primeiro Encontro da Associação Brasileira de Estudos de Defesa. 1. ed. Campinas: Mercado de Letras, 2008. Disponível em: <http://www.arqanalagoa.ufscar.br/abed/Integra/Sergio%20Aguilar%2002-07-07.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2014.

ALMEIDA, Carlos Wellington. Política de defesa no Brasil: Considerações do ponto de vista das políticas públicas. *Opinião Pública*, Campinas, v. 16, n. 1, jun. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762010000100009&script=sci_arttext>. Acesso em: 10 ago. 15.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Estratégia Nacional de Defesa*: comentários dissidentes. Disponível em: <http://mundorama.net/2009/03/14/estrategia-nacionalde-defesa-comentarios-dissidentes-por-paulo-roberto-de-almeida/> . Acesso em: 01 ago. 2015.

ALSINA JR., João Paulo Soares. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 46, n. 2, Brasília, jul./dez. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292003000200003&script=sci_arttext#nt42>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BOZEMAN, B.; PANDEY, S. K. Public management decision making: effect of decision content. *Public Administration Review*, v. 64, n. 5, 2004. Disponível em: <http://glennschool.osu.edu/faculty/brown/home/Public%20Management/PM%20Readings/Bozeman%20and%2 0Pandey%202004.pdf> . Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Congresso Nacional. Parecer nº 51, de 2012 – CN, anexo ao projeto de Decreto Legislativo nº 576, de 2012. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2013/decretolegislativo-373-25-setembro-2013-777085-anexopl.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Ministério da Defesa. Estratégia Nacional de Defesa. Disponível em: <www.defesa.gov.br>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Ministério da Defesa. Livro Branco de Defesa Nacional. Disponível em: <www.defesa.gov.br>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Ministério da Defesa. Política Nacional de Defesa. Disponível em: <www.defesa.gov.br>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. O governo Lula segundo seus ministros. v. 5. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE, 2010.

BRUNEAU, Thomas C. Civilians and the military in Latin America: the absence of incentives. *Latin American Politics and Society*, v. 55, issue 4, pages 143-160, Winter 2013. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1548-2456.2013.00216.x/full> . Acesso em: 10 ago. 2015.

COPE, John A.; DENNY, Laurita. Defense White Papers in the America: a comparative analysis. *Institute for National Strategic Studies*. 2002. Disponível em: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?id=21115&lng=en>. Acesso em: 10 ago. 2015.

DURANT, Robert F.; DIEHL Paul F. Agendas, alternatives, and public policy: Lessons from the U.S. Foreign Policy Arena. 1989. *Journal of Public Policy*. Disponível em: <https://hoisinhvienuk.wikispaces.com/file/view/Agendas,+Alternatives,+and+Public+Policy+Lessons+from+the+U.S.+Foreign+Policy+Arena_REVIEW.PDF>. Acesso em: 01 ago. 2015.

ESHBAUGH-SOHA, Matthew. The conditioning Effects of Policy Salience and complexity on American Political Institutions. *The Policy Studies Journal*, v. 34, n. 2, 2006.

FERNANDES, Fernando Bartholomeu. *As relações civil-militares durante o governo Fernando Henrique Cardoso*: 1995/2002. Dissertação de mestrado. Brasília: UnB, 2006.

FRIEDE, Reis; SILVA, André Carlos da. *Revista CEJ*, Brasília, ano XIV, n. 50, p. 37, jul./set. 2010. Disponível em: <http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/1354/1364>. Acesso em: 10 ago. 2015.

FUCCILLE, Luis Alexandre. *A criação do Ministério da Defesa no Brasil*: entre o esforço modernizador e a reforma pendente. Tese de doutoramento. Campinas: Unicamp, 2006. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000378085&fd=y>. Acesso em: 30 set. 2014.

GALLARDO, Francisco Le Dantec; MOLINA, Karina Doña. *La comunidade de defensa em Chile*. Santiago: Academia Nacional de estúdios Políticos y Estratégicos, 2011.

GHOLZ, Eugene; SAPOLSKY, Harvey M.; TALMADGE, Caitlin. *US Defense Politics*: the origins of security policy. New York: Routledge, 2009.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. *Direito e reforma educacional*. In: UNGER, Roberto Mangabeira. Porto Alegre: Segio Antonio Fabris Editora, 2011.

GONÇALVES, Lívia Cardoso Viana. Política de Defesa Nacional, Estratégia Nacional de Defesa e Livro Branco de Defesa no contexto na Nova Ordem Constitucional e formas de implementação. *Conteúdo Jurídico*, Brasília, 24 jun. 2014. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.48761>. Acesso em: 08 ago. 2015.

GORMLEY, William T. Regulatory issue Networks in a Federal System. *Polity*, v. 18, 1986.

GUSTAFSSON, G. Symbolic and pseudopoliticies as responses to diffusion of power. *Policy sciences*, v. 15, n. 3, 1983.

HUNTINGTON, Samuel. The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations. Cambridge, MA: *Harvard University Press*, 1957. O livro foi traduzido para *O soldado e o Estado*: teoria e política das relações entre civis e militares. Rio de Janeiro: Bibliex Cooperativa, 1996.

LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. *World Politics*, v. XVI, 1964.

LOWI, Theodore J. The State in politics: the relation between policy and administration. In: NOLL, R. G. (org.) *Regulatory policy and the Social Science*. Berkeley: University of California Press, 1985.

MARQUES, Adriana Aparecida. *Concepções de defesa nacional no Brasil*: 1950-1996. Dissertação de mestrado. Campinas: Unicamp, 2001.

MIGON, Eduardo Xavier Ferreira. *A inserção dos assuntos de defesa na agenda das políticas públicas*. Tese de doutoramento. Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado Maior do Exército, 2011.

MISSIATO, Victor Augusto Ramos. *A construção da relação civil-militar no governo FHC*: o olhar de homens da caserna. São Paulo: Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH, 2011.

OLIVEIRA, Eliezer R. *Democracia e defesa nacional*: a criação do Ministério da Defesa na Presidência de FHC. Barueri: Manole, 2005.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. Considerações políticas sobre a defesa nacional. *Com Ciência: Revista Eletrônica de Jornalismo Científica*, São Paulo, Sociedade para o Progresso da Ciência, 2006. Disponível em: <http://www.comciencia.br/comciencia/handler.php?section=8&edicao=12&id=101>. Acesso em: 01 ago. 2015.

PINTO, Paulo Cordeiro de Andrade. *Diplomacia e política de defesa*. Brasília: Instituto Rio Branco, 2000.

PION-BERLIN, David; TRINKUNAS, Harold. *Attention deficits*: why politicians and scholars ignore defense policy in Latin America. Puerto Rico, meeting of the Latin American Studies Association, 2006. Disponível em: <http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-pionberlin-lasamar06.pdf>. Acesso em: 10 ago 2015.

PRZEWORSKI, Adam. Democracy as a contigent outcome of conflit. In: ELSTER, J.; SLAGSTAD, R. (org.). *Constitucionalism and demoracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

RAZA, Salvador Ghelfi. *Para além dos livros brancos de defesa?*. Trabalho apresentado no Seminário Internacional sobre Missões de Paz, Segurança e Defesa. Rio de Janeiro, 27 nov. 2002. Disponível em: <http://www.salvadorraza.com/#!__f-papers>. Acesso em: 10 ago. 2015.

SANTOS, Boaventura de Souza. A sociologia dos tribunais e a democratização da justiça. *Pela mão de Alice*: o social e o político na pós-modernidade. 7. ed. Coimbra: s.n., 1999.

SARAVIA, Enrique. Ciclo de vida da política pública. In: Di GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (orgs.) *Dicionário de Políticas Públicas*. v. 1. 1. ed. São Paulo: FUNDAP, 2013.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete (orgs.). *Políticas Públicas*: coletânea. v. 1. ENAP, 2006.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas*: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cencage Learning, 2013.

VERAS, Juan A. Fuentes. *Los libros de La defensa nacional de Chile 1997-2002 como instrumentos de política pública*. Tese de doutoramento. Universidade de Salamanca, Espanha, publicada pela Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Santiago, Chile, 2007.

WILSON, James Q. *American Government*. Brief Version 6th ed. Houghton Mifflin, 2003.

WIRLS, Daniel. *Military/policy as an arena of public policy*. Califórnia: University of Califórnia, 2010.

ZAVERUCHA, Jorge. *FHC, forças armadas e polícia*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

NASCIMENTO, André Jansen do. A política de defesa como política pública no Brasil. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 15, n. 177, p. 9-26, nov. 2015.